



Etude comparative sur le droit de l'établissement du prix du loyer et les obligations d'information du bailleur concernant le loyer (p. ex. communication du loyer précédent)

Résumé

La présente étude, menée sur mandat de l'Office fédéral du logement (OFL), porte sur les normes juridiques susceptibles d'influencer la fixation du loyer, et, en particulier, sur l'obligation du bailleur d'informer le locataire (p. ex. en ce qui concerne le montant du loyer précédent). L'étude a porté sur les dispositions du droit allemand, autrichien, français, italien, suédois, espagnol et écossais.

Plusieurs modèles de réglementation sont appliqués aussi bien lors de la fixation du loyer initial que pour les contrôles de loyer prévus par la loi ou ordonnés par la justice. Cependant, aucun des ordres juridiques étudiés ne règle uniformément et sur un plan général le conflit d'intérêt entre le bailleur/l'investisseur et le locataire. Au contraire, on a souvent tendance à adopter des approches différentes en fonction du type de contrat, de l'objet ou de la région.

Chaque ordre juridique prévoit des modèles laissant le libre jeu du marché s'exprimer en ce qui concerne la fixation du prix, du moins au départ ou dans certains segments du marché. Le **modèle de loyer adapté ou adéquat pour des objets comparables** est un premier instrument spécifique au droit du bail pour le contrôle des prix. On le retrouve sous différentes formes en Allemagne, partiellement en Autriche et même en Suède, avec son système de contrats collectifs dans le droit au bail. Le contrôle le plus marqué (pour de nouveaux baux et des baux en cours) est sans doute le **plafonnement des loyers au moyen de valeurs de référence ou indicatives fixées par la loi (et adaptées régulièrement)**, tel qu'on le trouve partiellement en Autriche, en France (à Paris) et en Italie (si les parties choisissent de l'adopter).

Les **obligations en matière d'information** jouent un rôle en particulier dans les modèles édictant des valeurs indicatives. En Autriche, il semble que l'absence d'exigences sur ce plan est l'une des raisons qui explique que les bailleurs puissent fréquemment contourner le modèle de loyers indicatifs, en pratique. En France, les nouvelles dispositions légales imposent aux bailleurs des obligations d'information détaillées, notamment en ce qui concerne le loyer précédent, mais le respect des loyers de référence semble buter sur les délais très brefs laissés au locataire pour agir. En Allemagne, une obligation d'information pourrait être introduite dans le cadre d'une réforme actuellement en discussion (« Mietpreisbremse », « frein au prix des locations »), qui ne s'appliquerait vraisemblablement que dans certaines régions. L'efficacité des modèles fondés sur des loyers indicatifs semble donc dépendre du droit à l'information des locataires et des modalités de son application.

Résumé des rapports par pays

En **Allemagne**, dans le cas d'un logement financé par des moyens privés, un loyer est admissible tant qu'il n'est pas jugé usurier. Quant aux logements sociaux, deux systèmes d'encouragement fonctionnent actuellement en parallèle. Les deux prévoient une **limite supérieure** fixe pour le loyer admissible. Le bailleur n'a pas d'obligation de respecter certaines limites en ce qui concerne le loyer initial, ni d'informer le nouveau locataire ou toute personne intéressée du loyer du bail précédent. Toutefois, un **projet de réforme** concret est en cours, qui vise à introduire un **frein au prix des locations (« Mietpreisbremse »)** en particulier dans les grandes villes, et à donner au locataire le droit d'être informé du loyer précédent ainsi que des droits de réclamation équilibrés.

En **Autriche**, il existe plusieurs modèles parallèles de fixation des prix dans le droit du bail. Pour faire simple, les nouveaux logements (après 1945) financés de manière privée sont **soumis aux règles du marché** dans un domaine partiel d'application du droit du bail. Les seules limites sont fixées par l'usure et les normes relatives à la lésion. Le loyer des locaux commerciaux et des logements de luxe doit être « **approprié** ». Le système dit du loyer de la catégorie (« Kategorie-Mietzins », qui s'applique aux logements d'avant-guerre qui n'obéissent plus aux normes) et celui du **loyer de la valeur indicative** (pour les logements d'avant-guerre et les logements financés par les pouvoirs publics) doivent respecter les limites de loyer maximales chiffrées dans la loi en fonction de la surface de l'habitation et du Land. Toutefois, le système de loyer de la valeur indicative donne la possibilité de **suppléments**, dont le montant n'est pas réglé par la loi, et le manque de transparence à ce sujet lors de la conclusion du contrat donne toute latitude aux bailleurs pour contourner systématiquement les règles et empêche le système de déployer un véritable effet d'amortissement général sur les prix. De plus, ce loyer indicatif ne s'applique qu'aux logements d'avant-guerre et le reste du marché est libéralisé avec la possibilité de fixer le loyer pour une durée limitée, ce qui met le marché protégé sous pression. Les loyers sont actuellement la principale cause de l'inflation, qui est plus élevée en Autriche que la moyenne de l'UE. C'est une des raisons qui a poussé le législateur à prévoir une **réforme du droit du bail** à l'automne 2014, pour laquelle le gouvernement fédéral n'avait toutefois toujours pas fait de propositions concrètes en octobre 2014. Un des partenaires sociaux a avancé l'idée d'étendre le système du loyer indicatif à tous les baux et d'imposer la transparence et une possibilité de vérification en ce qui concerne les suppléments au moment de la conclusion du contrat.

Dans le **droit du bail français**, le loyer des baux des logements neufs ou qui ont fait l'objet de travaux de rénovation importants (c.-à-d. pour lesquels le bailleur a procédé à des investissements récents) conclus entre **1989 et 2014** était fixé librement entre les **parties**. Pour les autres types de logement, les bailleurs devaient démontrer la **conformité du loyer** demandé à **ceux du voisinage**. Les prolongations de bail ne pouvaient donner lieu à des augmentations de loyer que si le loyer était considérablement sous-évalué. **Depuis 2014**, les nouvelles dispositions du droit français définissent **deux types de zones** : celles où l'on constate une **tension locative** et celles dans lesquelles la fixation des loyers est libre. Dans le premier type de zones, un **loyer de référence maximal** (normal, augmenté ou diminué) exprimé par un prix au mètre carré, par catégorie de logement et par secteur géographique est fixé expressément pour le département concerné. Pour l'instant ce système de valeurs indicatives n'est appliqué **que pour Paris** dans le cadre d'une phase test. Le bail doit indiquer ces valeurs de référence à titre d'information. En outre, il doit conformément au nouveau droit désormais également mentionner le **loyer payé par le locataire précédent**. Si ces indications ne figurent pas sur le bail, et après un avertissement adressé au bailleur, le loyer peut être contesté devant les tribunaux. Toutefois, à ce qu'il semble, le **délai** pour un recours et une action en diminution du loyer est **extrêmement court**, puisqu'il est d'un mois après l'entrée en vigueur du bail. En pratique, il sera sans doute souvent trop bref pour permettre au locataire de faire valoir ses droits. Dans le deuxième type de zones, **sans tensions sur le marché locatif**, la **liberté contractuelle** continue de prévaloir pour l'établissement du loyer. L'adaptation d'anciens baux au niveau du marché a été facilitée pour les bailleurs.

L'exemple italien montre que les valeurs indicatives peuvent avoir une influence négative sur le marché. Jusqu'en 1998, il existait un modèle de loyers de référence indicatif, dont les expériences n'étaient pas satisfaisantes. Désormais, les parties, en fait généralement le bailleur, peuvent choisir entre les deux modèles suivants : soit une location soumise aux règles du marché, soit un modèle de contrat collectif pour lequel les parties contractantes collectives locales calculent des limites maximales de loyer dont il convient de tenir compte pour l'établissement du bail.

En **Espagne**, la proportion de propriétaires est très élevée et le **marché locatif** est comparativement très restreint et **très peu réglementé**. On fait la distinction entre les baux pour lesquels prévaut une liberté contractuelle totale – ce qui n'a pas empêché, dans un cas précis, une clause prévoyant le doublement du loyer lors de la durée initiale du bail de cinq ans d'être jugée abusive – et les baux protégés. Il a également été précisé, en ce qui concerne les loyers établis librement, que la possibilité de hausse de loyer ne devait pas être utilisée pour contourner la durée de location minimale de trois ans fixée dans la loi. Des réformes légales survenues en 2013 permettent désormais de procéder annuellement à une adaptation plus souple des loyers puisque le loyer a été découplé de l'évolution de l'indice des prix à la consommation (après l'écoulement d'un délai minimal de cinq ans). En ce qui concerne les **baux protégés** (« VPO »), leur conception relève de la compétence des autorités législatives des différentes régions. Habituellement, on indique un certain pourcentage du prix de vente théorique au mètre carré pour fixer une valeur locative maximale. Cependant, divers mécanismes de financement étatique et d'**options d'achat** pour le locataire, un régime que l'on pourrait nommer de location-vente, sont prévues et les locataires aux possibilités financières très limitées peuvent bénéficier d'allocations sociales. Sinon, en cas de changement de locataire, il ne semble pas qu'il y ait de restrictions de hausse de loyer ni d'obligation de communiquer le loyer précédent.

Le **droit du bail suédois** est caractérisé par des **contrats collectifs** (adaptés annuellement) conclus entre des bailleurs (possédant plus de deux objets en location) et des organisations de locataires, qui fixent simultanément le loyer de plusieurs logements du même bailleur et dont il est fait mention dans chaque bail. La loi prévoit également pour les baux qui ne sont pas régis par de tels contrats collectifs un « **contrôle de la valeur d'utilisation** » du loyer à verser. Ce dernier peut être ramené éventuellement à un montant plus approprié, qui, dans les faits, se rapprochera des valeurs des (autres) contrats collectifs. Les coûts de construction n'ont aucune incidence sur la valeur d'utilisation. En 2013, des exceptions limitées dans le temps ont été prévues pour de nouvelles constructions. Les travaux de rénovation peuvent être un motif de hausse de loyer. Le loyer peut faire en tout temps l'objet d'un recours, les montants versés en trop devant être remboursés. Les associations de locataires parties prenantes aux contrats collectifs ont un droit de contrôle sur les différents baux individuels, qui, s'il n'est pas respecté, entraîne le versement de paiements compensatoires à leur profit. En l'absence de renouvellement du contrat collectif, le loyer peut être adapté par voie de décision judiciaire. Lorsqu'un **objet** soumis à un contrat collectif est **loué à un nouveau locataire**, toute augmentation de loyer sera soumise à l'aval de l'organisation de locataires partie prenante au contrat collectif. Globalement, le modèle suédois, avec ses contrats collectifs, est un modèle typique d'établissement du loyer approprié sans recours à des **valeurs de référence légales**. Avec un tel modèle, la question de l'obligation d'informer du loyer précédent devient plutôt secondaire.

L'exemple de l'**Ecosse** montre que la définition de loyers de référence indicatifs peut aussi comporter des inconvénients. Un système de loyers indicatifs y a été appliqué jusqu'en 1988. De ce fait, les loyers étaient comparativement bas mais, dans le même temps, plus aucun investissement n'était fait pour construire ou rénover les logements. Du coup, les prix ont été libéralisés, ce qui a entraîné une extension de l'offre, mais aussi une augmentation des prix.

Il convient de mentionner par ailleurs un projet de recherche (EU Tenancy Law) et des évaluations de droit comparé réalisées en 2003 concernant la Bulgarie, l'Italie (après 1998), la Roumanie, la Slovaquie, la République d'Irlande (**marchés** locatifs **plutôt libres**, mais avec de nombreuses exceptions), l'Angleterre, la Suisse (où le contrôle des loyers se limite au contrôle des hausses uniquement),

l'Allemagne (contrôle du loyer initial et de l'évolution du loyer), le Danemark, la Finlande, le Portugal (**contrôle du caractère approprié du loyer** en grande partie), l'Autriche, les Pays-Bas, l'Italie (jusqu'en 1998 et en ce qui concerne l'option prévoyant le choix des parties)(**modèles** essentiellement basés sur des **valeurs de référence indicatives**) et la Suède (droit de bail **collectif** avec matériellement les mêmes effets concrets qu'un modèle avec loyers indicatifs).⁴⁰⁸ Un suivi de ce projet⁴⁰⁹ a débouché sur des rapports pouvant être consultés librement et très actuels (2014) concernant de nombreux pays européens.⁴¹⁰ Il ne semble pas qu'une évaluation comparative de ces rapports par pays ait déjà été entreprise.

⁴⁰⁸ Christoph U. Schmid, TenLaw-Projekt der EU, EUI Florenz, General Report, p. 41 ss., 2003 env. : <http://www.eui.eu/DepartmentsAndCentres/Law/ResearchAndTeaching/ResearchThemes/ProjectTenancyLaw.aspx> (consulté la dernière fois le 22.10.2014). Concernant l'évolution (juin 2014) : J.W. Willis, Short History of Rent Control Laws, Cornell Law Review, Vol. 36 (1), 2950.

⁴⁰⁹ TENLAW : Tenancy Law and Housing Policy in Multi-level Europe, <http://www.tenlaw.uni-bremen.de/> (Etat octobre 2014).

⁴¹⁰ Allemagne, Angleterre et Pays de Galles, Autriche, Belgique, Bulgarie, Croatie, Chypre, Danemark, Ecosse, Espagne, Estonie, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Italie, Japon, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République d'Irlande, République tchèque, Roumanie, Serbie, Slovaquie, Slovénie, Suède, Suisse.